

論文

行政の歴史的変遷

大 藪 俊 志

〔抄 録〕

本稿の目的は、国家機能の拡大に伴う行政活動の変化の様相を概観したうえで、行政活動を見直す取組み（行政改革）の特徴を考察することにある。現代国家の性格が「福祉国家」「行政国家」と呼ばれるものに変化するなかで、行政の活動領域は急速に拡大していった。その後、肥大化した行政活動は様々な課題を抱えるようになり、1980 年代以降、先進国では行政のあり方を見直し、効率化と公共サービスの質の向上を目指す様々な改革手法（NPM など）を導入するようになった。これまでに先進国が実行してきた行政改革は、各国における統治構造の見直しと関連するパブリック・ガバナンスの改革と捉えられるものであり、①行政が効率性、柔軟性や透明性を意識するようになり、顧客（市民）志向を強めたこと、②行政改革の取組みでは、行政を一国のガバナンス構造の枠組みの中に位置づけ、全政府的（whole-of-government）なアプローチを必要とすること、③行政改革は社会経済の変化に対応し続けなければならないため継続的な取組みとなること、などの教訓が得られている。

キーワード：福祉国家、行政国家、行政改革、NPM、パブリック・ガバナンス

はじめに

19 世紀後半から 20 世紀前半にかけて国家の機能が拡大し、現代国家の性格が「福祉国家」「行政国家」と呼ばれるものに変化していくなかで、行政の活動領域は急速に拡大していった。他方で肥大化した行政活動は様々な課題に直面するようになり、二度の石油危機を経た 1980 年代以降、先進国では行政の効率化を進めるとともに、公共サービスの質の向上を目指す様々な改革手法を導入するようになった。

以下、本稿では、国家機能の変化と行政活動の変化の様相を概観したうえで、行政を見直す取組みの概要と具体的な手法を検討する。第 1 節では、「福祉国家」「行政国家」における行政

活動拡大の経緯と特徴を検討する。第2節では、肥大化した行政活動を見直す取組みとして、NPM（New Public Management）とパブリック・ガバナンス（public governance）の議論に注目する。また、第3節では、日本における行政活動見直しの経緯と概要、具体的な改革手法を検討したうえで、本稿の総括としてこれまでに取り組まれた行政改革の特徴を考察することとしたい。

第1節：国家機能の変遷と行政活動の拡大

1. 夜警国家から福祉国家へ

行政の役割は時代とともに変化してきた。歴史的な経緯をみると、ヨーロッパにおいて絶対王政が打倒された近代国家の時代、革命に大きな役割を果たした市民階級（ブルジョアジー）は自由放任主義（レッセ・フェール）の思想を掲げ、国家が自国の産業保護を目的とした様々な規制を設ける重商主義政策を、経済活動の自由を妨げる障壁として批判した。自由放任主義の考え方に基づくならば、経済を発展させるためには国家は社会や市場に対する介入をできる限り控えることが理想となる。

国家の役割を必要最小限なものに抑制すべきとする考え方は消極国家観とも称される。このような見方を極端に解釈するならば、国家の役割は国防や国内の治安維持（警察活動など）に限定されることになるため、こうした国家観を夜警国家と揶揄する向きも現れるようになった。いずれにせよ、当時の国家観の下では行政の果たす役割も必然的に抑制されたものとなるが、やがて国家を取り巻く環境は大きく変化することになる。

その環境変化とは、19世紀を通じて急速に進展した産業の近代化（工業化）と、それに伴い発生したさまざまな社会問題を指す。急速に進む工業化は農村から都市への大規模な人口移動（都市化）を促進したが、とりわけ大都市圏に集中した人口は、都市のスラム化や衛生環境の悪化など深刻な社会問題を引き起こすようになった。そのため、時の政府は公共資本の整備や教育・福祉、保健医療・公衆衛生などの政策を実施することにより、社会問題の解決を目指すようになる。また、国家の役割が拡大していくなかで従来の消極的な国家観は修正を迫られるようになり、社会の変化や経済活動から生じる様々な問題に対して国家が積極的に介入することを望ましいとする考え方（積極国家観）が浸透していく。

その後、普通選挙の導入とともに大衆民主主義の時代が到来すると、新たに有力な政治勢力として登場した労働者階級の要求に応じていくなかで、現代国家は次第に福祉国家の性格をもつようになる。この福祉国家とは、国民の生存権を保障し、税制や社会保障制度を通じて所得の再分配を行い、景気の変動に対応するため金融・財政政策を展開して市場経済に介入する国家を意味する（西尾2001：48）。

この福祉国家の形成に至る過程では、①アメリカにおけるニューディール政策の展開（世界

恐慌への対応、積極的な金融・財政政策の実施、大規模公共事業の推進)、②第一次・第二次世界大戦の政治・経済・社会への影響(総動員体制の構築、国家による統制の強化と国民各層への公共サービスの供給)、③資本主義経済を修正する試み(社会主義国家への対抗、社会保障制度の整備など経済格差の是正に向けた取組み)、④経済思想の転換(市場経済に対する国家の介入を肯定するケインズ経済学の登場)など、20 世紀の前半に生じた様々な歴史的事件、政策や思想が大きな影響を及ぼした(辻 1994: 35-71)。

2. 行政国家現象

福祉国家としての性格をもつ現代国家では、政府が市民の生活と密接に関連する様々な政策を実施する。例えば、国家が国民の生存権を具体的に保障するためには、社会保障制度(社会保険、社会福祉、公的扶助、保健医療・公衆衛生などの分野)を整備することが必要となる。第二次世界大戦後のイギリスでは、ベヴァリッジ報告(1942 年)が提示したナショナル・ミニマム(国家が国民に保障すべき最低限度の生活水準)の概念に基づき、国民保健サービス(NHS)を中心とする体系的な社会保障制度が構築された。日本においても高度経済成長の時代に社会保障制度の整備が進められ、1960 年代には国民皆保険・国民皆年金(原則的に全ての国民が何らかの公的医療保険・公的年金制度に加入している状態)が実現している。

現代の国家は、社会保障制度などの福祉政策以外にも、教育、科学・産業の振興、公共資本の整備、警察・消防、外交・防衛など多岐にわたる政策を展開しているが、このような政策を実施するためには膨大な予算と大規模な行政組織が必要となる。経済協力開発機構(OECD)の調査によれば、OECD 加盟国の政府総支出の平均は対 GDP 比において 41.9%に達し、総雇用者数に対する公共部門雇用者(公務員、公的企業などの雇用者)の割合も平均 21.3%にのぼる⁽¹⁾(経済協力開発機構 2016: 70-71, 84-85)。日本においても、GDP に対する政府の総支出は 38.8%⁽²⁾を占めており(財務省 2018)、また、国際比較でみれば低い水準にとどまるものの、行政活動に携わる国家公務員は約 58.5 万人、地方公務員は約 273.7 万人を数える⁽³⁾(人事院 2019, 総務省 2019a)。

このような福祉国家における多様な政策の拡充と膨大な政府支出、行政組織の大規模化という現象に注目すると、現代国家は行政国家としての性格も有することが理解される。この行政国家とは、「現代国家の装置のなかで、行政の諸活動が、立法・司法の活動との相対関係において、とくに強化・拡大されてきた現象」(辻 1966: 3-9)を意味するものであり、消極国家観の時代に標榜された立法国家(立法権をもつ議会が政策の立案を主導し、行政は議会が立案した政策の実施に専念する)の概念とは対比されるものである。

行政国家とは、より具体的には政策の立案・実施の過程において行政が主導権を握り議会に優越する国家の姿とも表現される⁽⁴⁾。議会の議員と比較した場合、大規模な官僚機構(公務員)を抱える行政は、政策に関する専門的・技術的な知識を組織的・継続的に蓄積できる点におい

て著しく有利な立場にある。そのため、政策を実施するために必要となる法令・計画・予算の作成は行政の主導で行われることが多かった。日本の場合、内閣から国会に提出される法律案の実質的な作成作業は中央省庁の官僚機構が担い、それ故に内閣提出法案の提出数と成立件数は国会議員による立法（議員立法）を上回る状況が続いてきた。また、予算を作成する権限は内閣にあり、内閣が提出した予算案が国会審議において修正されることは殆どない。さらに、国会が議決する法律では政策の枠組みのみを定めることとし、政令や府・省令（国会の議決を経ることなく行政機関が制定することのできる命令）に、具体的な内容（例えば規制の詳細や技術的な基準など）を詳述する委任立法も多用されている。加えて、行政機関が発出する多数の通達（行政機関の内部文書）には、法令の具体的な解釈や運用方針などが記載されることが多く、行政実務の現場を拘束する判断基準となっている。

このような行政国家現象には次のような問題点も指摘されている。その一つが行政権の優越により、国の権力を分立させる仕組み（三権分立）が形骸化してしまうことである。権力分立の思想には、国家権力が特定の機関に集中することにより生じる弊害を防ぐため、立法・司法・行政の機能を異なる機関に担当させ三権の間で抑制と均衡の関係を保つことにより、民主的な政治を実現するという目的がある。そのため、行政権の優越という問題を克服していくためには、立法権を有する議会が行政活動を適切にコントロールすることにより、市民の意志を反映した行政を実現していくことが必要となる。また、肥大化した行政の活動は、非効率な政策の実施（予算の無駄遣い）、市民の目線からみて不透明で応答性に欠ける行政活動、行政組織間の権限をめぐる争い（セクショナリズム）、不必要な規制による民間部門の圧迫などの弊害を招きやすい。このような問題を解消していくためには、社会経済情勢の変化に応じて行政システムを見直す取組み（行政改革）も必要となる。

第2節：肥大化した行政活動を見直す試み

1. 福祉国家の危機と NPM（New Public Management）

第二次世界大戦後の復興から高度経済成長の時代にかけて先進国では福祉国家の形成が進み、国家の役割の拡大とともに行政はその活動範囲を広げていった。ところが1970年代になると二度の石油危機を契機として先進国の経済は軒並み低成長に陥り、税収の減少と社会保障制度などの公共政策に支出しなければならない財政負担の増大とが相まって、各国の政府は深刻な財政難に苦しむようになった。

そのため、福祉国家のもとで拡大を続けてきた行政活動（いわゆる「大きな政府」）に対する疑問や批判が高まっていく。長引く経済の停滞により財政破綻の危機が囁かれるようになり、「市場の失敗」（市場メカニズムのもとで効率的な資源配分がなされない状態）への対応を目的とする国家の市場経済に対する介入（公的規制など）が、経済の発展を阻害する「政府の失敗」

とみなされるようになった。また、広範にわたる公共サービスの供給を担う非効率な行政活動も問題視されるようになり、市場メカニズムの機能を改めて重視する考え方が広まっていく。このような変化を背景に、先進国では拡大を続けてきた行政活動のあり方を見直すため様々な改革に取り組むようになった。

とりわけ 1960 年代から 70 年代にかけて「イギリス病」と称されるほどの長期にわたる経済の停滞に苦しんだイギリスでは、サッチャー政権 (1979 - 1990 年) のもとで福祉国家モデルの抜本的な見直しを行い、広範多岐にわたる改革を実行する。その際に実施された新たな行政改革の手法が NPM (New Public Management) である。

NPM とは、1980 年代以降、イギリスやニュージーランドなど主に英語圏諸国における行政実務から生じた改革手法の総称を意味する (大住 1999:1)。この NPM の教義 (doctrine) には、以下の 7 つの要素が含まれる (Hood 1991)。^①政府 (公共部門) では専門家 (professional) による実践的な経営が行われる。^②業績に関する基準と指標を明示する。^③結果に基づく統制 (output controls) を重視する。^④政府 (公共部門) の組織を個別の単位 (units) に分割する。^⑤政府 (公共部門) における競争がより一層促進される。^⑥民間企業が用いるマネジメントの手法を重視する。^⑦資源 (resource) の利用においては規律と儉約を強調する。

NPM に基づく行政改革の手法を導入する目的は、政府 (行政活動) の運営に対し民間部門 (企業) の経営理念やマネジメント手法などを導入することにより、経済性・効率性・有効性を向上させ、税金の支払いに見合った価値のある公共サービスの供給 (VFM: Value For Money) を実現することにある。この点、従来の改革が、国民負担の引き上げか、あるいは公共サービスの削減かという二者択一論に偏りがちであったのに対し、企業経営にヒントを得て行政運営を改善し、公共サービスの水準の向上を目指す新たな選択肢を提示したところに NPM の重要な意義が認められる (大住 2010: 13-17)。

サッチャー政権が実施した行政改革では、国営企業 (航空、鉄道、通信、エネルギーなど) の民営化、金融業などを対象とした大規模な規制緩和 (ビッグバン) の実施、労働分野・社会保障制度の見直しが行われた。さらに、行政組織から事務事業の実施部門を分離し、自律的な運営と効率化を目指すエージェンシー化や、公共サービスの供給の主体を競争入札 (自治体と民間企業が対等な立場で入札に参加することが条件) で決定する仕組みの導入などが進められた。これらの取組みは長期にわたる経済の低迷に喘いでいたイギリス経済の回復に効果を発揮したものと高く評価されており、その後、NPM は日本を含む各国の行政改革にも普及していくことになる。

他方で NPM に対しては、その特徴である顧客主義 (市民を公共サービスの顧客とみなす)、成果志向 (業績に基づく統制を重視)、市場メカニズムの重視 (競争原理を重んじる) に関し、主権者としての市民の位置づけが希薄化され、公平性・透明性・公正性といった公共サービスに必要とされる観点が損なわれるなどの批判も多い。行政機関のエージェンシー化を進め権限

の委譲を徹底した場合、組織が断片化してしまい適切なコントロールが難しくなるなどの問題が生じることもある。例えばイギリスの国有鉄道を民営化した際には、鉄道事業を旅客運輸、施設管理、保守整備などの業務に細分化したうえでそれぞれの業務の運営を異なる事業者委ねたため、サービスの低下や重大事故の多発を招いてしまい、その責任の所在が大きな問題となった（ウルマー 2002）。

このようなことから、以下の通り、NPM は対象となる公共サービスの特徴に応じて導入することが求められる（山本清 2008：25-27）。たとえば定型的な業務では NPM の導入により公共サービスの質の改善が期待される。また、業務の遂行に高い透明性の確保が求められる分野では行政が中心的な役割を果たすモデルが相応しく、柔軟かつ革新的な取組みが求められる分野では行政以外の多様な主体も業務に参画し、行政と協働していくネットワーク型のモデルが望ましいとされる。さらに、公共サービスの供給に関わる主体が断片化する問題（安全性が損なわれるなど）に対しては、適切な統制を回復して責任の所在を明確化するために、行政（国・自治体）による包括的で積極的な関与が改めて求められることになる。

2. パブリック・ガバナンス（public governance）

近年、行政のあり方をめぐる議論においては、企業の適切な経営（統治）の仕組みについてコーポレート・ガバナンス（corporate governance）が重視されるのと同様に、パブリック・ガバナンス（public governance）の議論が注目されるようになった。パブリック・ガバナンスは、「人間の社会的集団の統治に関わるシステムを構成する諸社会的行為者の相互関係の構造と行為者間の相互作用のプロセスが発現する形態」（宮川 2002：4-26）と定義されることがある。こうした統治のプロセスに注目するパブリック・ガバナンスの議論は、「国家や国の制度や機構にはそれほど重きを置かず、むしろ社会的実践や行動に焦点を当てているという点で、ガバメントとは異なる」ものとされる（Bevir 2012:1）。また、別の議論によれば、パブリック・ガバナンスとは「課題、アクター、環境の変化に直面するなかで、国の憲法上の価値を維持するという観点から、公共に関わる意思と公共的な行動の実行を決める公式・非公式の枠組み」を指し、行政は「ガバナンスを構成する柱」と位置付けられる（OECD 2005：16）。

理論面におけるこのようなパブリック・ガバナンスの定義は、公共空間を形成する主体が国家（中央政府）のみに限定されるものではなく、国際機関や地方自治体、民間企業、NGO（非政府組織）、NPO（非営利組織）など社会の多様なアクターに関わる複雑なネットワークが構築された今日の社会の実態を捉えた概念とも理解される⁽⁵⁾。パブリック・ガバナンスの議論が近年脚光を浴びる背景には、先にみた福祉国家モデルの限界（政府の失敗）のほか、冷戦の終結以降に顕在化した世界的な社会経済環境の変化が挙げられることが多い。急速に進む経済のグローバル化やインターネットの普及など情報通信分野における技術革新、市民の価値観の多様化といった変容は、従来は当然視されてきた国家による社会の統治可能性を弱めるだけでなく、

市民の国家に対する信頼感をも損なわせることにつながった。そのため、国家（中央政府）を統治の頂点に載く、従来の階層的な統治構造（ガバメント）のあり方を見直す機運が高まりをみせるようになったのである。

様々な視点から議論が展開されるパブリック・ガバナンスの概念には以下の5つの共通項が含まれる（Bovaird and Löffler 2002：9-24）。①多様な利害関係者（stakeholders）が関わるシナリオを前提とする。集合的な問題は行政だけでは解決できないため、多様な主体（市民、企業、非営利セクター、メディアなど）との協働が必要となる。その場合、仲裁や調停、自己規制などの取組みが効果を発揮する場合もある。②公式のルール（憲法、法律、規則など）だけでなく、非公式のルール（倫理規定、慣習、伝統など）の重要性を認める。また、利害関係者間の交渉によりそれらのルールの重要性は変化するものと想定される。③舵取りをする機構としての市場経済システムのみに注目するのではなく、適切とされる状況のもとでは官僚制のような階層制組織（行政機関）や協働のネットワークも調整を容易にする仕組みとみなされる。④目的と手段、投入（input）と産出（output）といった論理だけでなく、透明性、誠実さや正直など、広く社会において重視される特性に関しそれ自体の価値を認める。⑤ガバナンスは政治的なものであり、利益を追求するために影響力を行使しようとする利害関係者の相互作用に関わるものとみなされる。それゆえ、統制を志向する管理主義者（managerialist）や専門的な意思決定に関わるエリートだけに委ねるべき事柄ではないものと理解される。

また、パブリック・ガバナンスには次の4つの方向性（再生化、移譲化、外部化、ネットワーク化）が見出される（山本清 2005：132-149）。①再生化：社会経済環境の変化に応じて国家機能の再生を図る。問題解決の主体は国家にあるが、社会に対する影響力行使の方法を改め、従来型の強力な統制ではなく政策目的を達成するために適切な方法を選好する。そのため政策の実施部門や政府以外の主体が重視されるようになる。②移譲化：国家の権限や対処する範囲を限定する。例えば国際的な問題に関する対応は、国際機関（世界貿易機関（WTO）など）や地域統合体（欧州連合（EU）など）に委ねられる。国内では地方分権を推進し国から自治体に対して権限を委譲していく。③外部化：国家が担う機能を政府以外の組織に委ねる（ただし最終的な責任は国家に残される）。事務事業を民営化する場合やエージェンシーや NGO・NPO などに委託するケースが想定される。④ネットワーク化：自己組織化・協働化とも表現される。政府（国・自治体）、企業、NGO・NPO、市民など多様な主体により構成されるネットワークが社会における様々な問題の解決に当たる。

今日、国家（中央政府）が何らかの政策を実現しようとする場合、企画立案から実施に至るまでの全てのプロセスを一手に担うことは非常に難しい。例えば環境政策の分野では、国連など国際機関のイニシアティブによる国境を越えた枠組み（国際条約）のもと、中央政府が法令による規制の枠組みを定め、より具体的な取組みは自治体、企業、NPO、市民などに委ねることがある。また、地域社会においても、人口が減少し財政が逼迫するなかで行政が用いる経

営資源（ヒト・モノ・カネ）は先細り、自治体の行政が全ての公共サービスを一定に担うことは不可能な状況にある。そのため、市民・NPO・企業など地域社会の多様なアクターの協働による公共空間（ローカル・ガバナンスともいう）の構築と、公共サービスの供給における適切な役割分担が求められようになった⁽⁶⁾。このようなことから、パブリック・ガバナンスは社会経済の変化の現実と向き合う行政のあり方を議論する際にも有意義な概念とみなされている。

第3節：日本における行政活動の見直し

1. 行政改革の経緯と概要

次に、日本で実施された行政改革について、臨時行政調査会（第一次臨調）以降の取組みを概観する⁽⁷⁾。第一次臨調（1961～64年）とは、高度経済成長の時代に入り急速に進歩する社会経済に比べて立ち遅れがみられた行政の見直しを目的として、制度や運営の改善に係る基本的事項を調査審議するために設置された内閣総理大臣の諮問機関である。第一次臨調では、内閣の機能、中央省庁、共管競合事務、行政事務の配分、許認可、行政機構の統廃合、公社・公団、首都行政、広域行政、青少年行政、消費者行政、科学技術行政、事務運営、予算・会計、行政手続、公務員制度など広範な分野を対象として具体的な改革の提言を行った。当時、これらの提言の多くは実施に至らなかったものの、後年の行政改革において実現する内閣機能の強化や内閣府の設置、行政手続法の制定などを構想していたところにその先見性が認められる。

第一次臨調以後、行政機構の膨張と公務員の定員を抑制するために、1省庁1局削減の実施（1968年）と総定員法（行政機関の職員の定員に関する法律）の制定（1969年施行）が行われた。これらの取組みにより18の府省庁において一律に内部部局が1局ずつ削減され、国家公務員の定員総数にも最高限度枠が設けられることとなった。この後、中央省庁が新たな組織の設置や再編を行う場合には、その引き換えに相応の組織の廃止や人員の再配置が求められるスクラップ・アンド・ビルドの方式が適用されることとなる。

また、二度の石油危機を経て高度経済成長の時代が終わりを告げると、他の先進国と同様に日本においても肥大化した行政の見直しと改善、急速に悪化する財政問題の解決が重要な政治課題として浮上する。そこで、政府が設置した第二次臨時行政調査会（第二次臨調）（1981～83年）では、「増税なき財政再建」を実現するため、「変化への対応」「総合性の確保」「簡素化・効率化」「信頼性の確保」の観点に基づく行政制度と行政運営の改善策を提言した。第二次臨調の多岐にわたる提言において特に注目された事項が、国の公共企業体である三公社（日本国有鉄道、日本電信電話公社、日本専売公社）の民営化の推進である。非効率的な経営体制、複雑な労使関係などの課題に直面していた三公社は、それぞれJRグループ、NTTグループ、日本たばこ産業株式会社（JT）として民営化された。

第二次臨調以降に取り組まれた行政改革では、「官から民へ」（民営化の推進、公的規制の緩

和)と「国から地方へ」(地方分権の推進)という基本方針が定着していく。このうち「官から民へ」という方針に関しては、臨時行政改革推進審議会(第一次～第三次行革審)(1983～93年)において、許認可などの公的規制の見直しが中心的なテーマとなる。規制緩和の取組みは「規制緩和推進計画」(1995年閣議決定)において実現し、11分野、1,779事項を対象とする規制緩和が実施されることとなった。この後も、経済の活性化や行政の簡素化などを目的とする公的規制の見直しは、経済社会の広範な構造改革を視野に入れた規制改革という名称のもと今日まで継続的に取り組まれている。また同時期には、行政運営の公正さと透明性を確保する観点に基づき、第一次臨調の提言以降の懸案事項であった行政手続法も制定(1993年)された。

その後、行政活動の範囲も具体的な見直しの検討対象となり、行政改革委員会(1994～97年)では「行政関与の在り方に関する基準」を提示した。この基準では、政府(行政)と民間部門との役割分担に関し以下の3つの基本原則を示している。①「民間でできるものは民間に委ねる」という考え方にに基づき、行政の活動を必要最小限とする。②「国民本位の効率的な行政」を実現するため、国民が必要とする行政を最小の費用で行う。③行政の関与が必要な場合、行政活動を行う各機関は国民への「説明責任(アカウンタビリティ)」を果たさなければならない。このような方針に基づき、国と自治体では事務事業の民営化、民間委託などが積極的に推進された。

また、「国から地方へ」という方針に関しては、1990年代より地方分権改革(第一次・第二次)が推進され、国と自治体の関係は大きく変化することになった⁽⁸⁾。このうち第一次地方分権改革(1995～2000年)では、従来の中央集権型行政システムを改め、地域社会の多様な個性を尊重する地方分権型行政システムを構築することが目指された。この改革において実現した主要事項は次のとおりである。①機関委任事務制度の廃止：自治体の首長を国が包括的に指揮監督する下部機関と位置づけ、国の事務を行わせる機関委任事務制度(都道府県事務の7～8割、市町村事務の3～4割を占めていた)を廃止し、自治体が担う事務を自治事務と法定受託事務に再編した。②国と自治体との間の調整方法の見直し：国が自治体の活動に関与する場合は個別法令の根拠が必要となり、国と自治体間の紛争を処理するために国地方係争処理委員会が設置された。③必置規制の緩和：施設や職員の配置などに関する国の詳細な規制(義務付け・枠付け)を見直し、自治体の行政活動における裁量の余地を広げた。

その後、第二次地方分権改革(2006～16年)では、自治体の行政活動に対する更なる規制緩和と権限の移譲が実施された。具体的な改正事項としては、施設・公物設置管理の基準等に関する義務付け・枠付けの見直しのほか、国から地方への権限の移譲、都道府県から市町村への権限の移譲、国と地方の協議の場の法制化などが挙げられる。

地方分権の推進とはほぼ同時期には中央省庁の体制も改革の対象とされた。行政改革会議(1996～98年)では、制度疲労が指摘される戦後型行政システムの抜本的な見直しを掲げ、簡素・

効率的・透明な政府を実現するため調査審議を行った。その結果、①中央省庁の再編成（1府22省庁から1府12省庁に大括りに再編）、②内閣総理大臣の補佐体制の強化（内閣府の設置を含む）、③行政のスリム化（事務事業の見直し、組織・人員の削減等を含む）、④独立行政法人制度の創設（イギリスのエージェンシーに倣い政策の実施機能を分離して法人を設置する）などが実施された。また、国民の声を反映した開かれた行政システムを実現するため、情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）（1999年）の制定や、パブリックコメント（意見公募手続）制度（1999年）、政策評価制度の導入（行政機関が行う政策評価に関する法律）（2001年）も行われた。

この後も、政策金融や特別会計などの改革を目的とした行政改革推進法（簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律）（2006年）の制定、公益法人制度の改革（2000～08年）、公務員制度改革（人事評価・採用試験の見直し、幹部公務員人事などを担当する内閣人事局の創設）など、行政のあり方を見直す取組みが継続的に実施されている。

2. 行政改革の多様な手法

先にみた近年の行政改革では、行政活動の見直しに当たり多様な改革手法が導入されている。以下、日本において取り組まれた改革手法のうち、民営化、規制緩和（規制改革）、事務事業の民間委託、独立行政法人制度、指定管理者制度、PFI（Private Finance Initiative）、市場化テスト（官民競争入札）について概観する。

民営化とは、一般には政府（国・自治体）が保有する企業や事務事業の経営主体を民間部門に移行させることを意味する。第二次臨調の成果である三公社（国鉄・電電公社・専売公社）の民営化はその代表的な例であるが、民営化には経営に対する政府の関与の程度に応じて幾つかのパターンが存在する。まず、一般の民間会社と同様の取扱いを受け、全ての株式を市場に公開（上場）する場合は完全民営化とみなされる（JR東日本・JR東海・JR西日本・JR九州、日本航空株式会社（JAL）など）。しかしながら、株式の一部を上場するケース（日本電信電話株式会社（NTT）、日本たばこ産業株式会社（JT）、日本郵政（JP）など）や、株式を上場せずに政府が保有し続ける場合もある。後者の場合、対象となる事業は特殊会社として設立された企業（JR北海道・JR四国・JR貨物、高速道路株式会社（6社）など）に移管されているが、政府は安定した経営基盤の確立などを理由として特殊会社の経営に対して大きな影響力をもつ。

規制緩和とは、経済主体（企業など）に対する政府の規制（公的規制）を撤廃あるいはその一部を緩和することを意味し、近年は規制改革という言葉が使われる。公的規制は、経済的規制（許認可などの手段により企業の参入・退出、価格、サービスの質と量、投資、財務、会計などの行動を規制）と社会的規制（労働者や消費者の安全・健康・衛生の確保、環境の保全、災害の防止などを目的として特定行為の禁止・制限を行う規制）に分類される（植草 2000：

21-27)。日本では、規制を総合的に見直すために「規制緩和推進計画」(1995～97年度)を策定して以降、計画の改定や新計画を策定するなかで、経済的規制は原則的に撤廃し社会的規制は必要最小限とする原則のもと、各分野における規制改革が進められてきた。具体的にみると分野横断的な規制では、参入(需給調整)規制(免許・許可制度など)、資格制度(業務独占資格など)、基準・規格と検査・検定に関する制度が見直しの対象とされている。また、個別分野では、住宅・土地、公共工事、情報・通信、運輸、エネルギー、金融・証券・保険、農業・農産物、保安・環境ビジネス、雇用・労働、医療・福祉、教育、競争政策、法務などさまざまな業界を対象とした規制の見直しが順次実施されている。

民間委託に関しては、主に自治体の事務事業の見直しにおいて、現業業務などの民間委託が積極的に推進されてきた(総務省2019b)。具体的には、都道府県と政令指定都市では本庁舎の清掃・夜間警備、学校給食の調理・運搬、道路の維持補修・清掃、情報処理・庁内情報システムの維持、ホームページの作成・運営、調査・集計などの業務に関し、ほぼ全ての自治体が民間委託を行っている。また市区町村においても、し尿収集、一般ごみの収集、水道メーターの検針、ホームヘルパーの派遣、在宅配食サービス、情報処理・庁内情報システムの維持などの業務を、民間委託する自治体の割合が9割を超えている。この他、案内・受付、電話交換、公用車の運転、総務関係事務について民間委託を行う自治体が増えつつある。なお、民間委託の場合、公共サービスの具体的な供給方法は民間部門の主体に委ねられるが、供給義務はなお政府(行政)に残されるところが民営化とは異なる特徴となる。

独立行政法人制度は、国や自治体の業務のうち政策の実施に当たる事務事業を分離して担当する組織に独立の法人格を付与し、サービスの質の向上、業務の活性化、効率性の向上、自律的な運営、透明性の確保を図ることを目的としている。国においては中央省庁の再編と同時に独立行政法人通則法に基づき各法人が設立され、研究・試験機関、博物館・美術館などを中心に87の法人が設立されている(総務省2019c)。また、自治体においても、地方独立行政法人制度のもと公立大学(75)、公営企業(55)、試験研究機関(11)、社会福祉施設(1)が運営されている(総務省2018)。

指定管理者制度は、「公の施設」(体育・文化施設、社会福祉施設など)の管理・運営を、民間企業等に委託することを可能にする仕組みである。この制度を導入する76,788施設(都道府県6,909施設、指定都市7,912施設、市区町村61,967施設)のうち、約4割に当たる29,004施設では、株式会社・NPO法人・学校法人・医療法人などの民間事業者が指定管理者に指定されている(総務省2016)。

PFI(Private Finance Initiative)は、公共施設などの建設・維持管理・運営を行う際、民間企業の経営・技術の能力や資金を活用することにより、行政が直接実施する場合よりも低廉なコストで公共サービスの質を高めていくことを目的とした改革手法である。国や自治体が事業主体となるPFI事業において、その活用対象は、文教施設、文化施設、福祉施設、医療施設、

廃棄物処理施設、観光施設、農業振興施設、道路・公園・下水道施設・港湾施設、警察・消防施設、事務庁舎・公務員宿舍など広範囲にわたる。

市場化テスト（官民競争入札）は、対象事業とされた公共サービスの実施に関し、行政と民間事業者が対等な立場で競争入札に参加する仕組みであり、価格と質の両面で優れた提案を行った側にそのサービスの提供が委ねられる。これまでの事例をみると、国においては、登記や統計に関連する事務、研修関連の業務、情報システムの管理運営、職員公舎管理業務などが、自治体においては窓口業務（支所、まちづくりセンター、公民館など）の事業が、入札を経て民間事業者が実施することとされたケースがある。

以上の改革手法に加え、行政の応答性や透明性、説明責任を確保するための取組みでは、自治体が国の情報公開法の制定に先駆けて情報公開条例を制定した経緯もあり、これまでに全ての都道府県・政令指定都市と市区町村の99.9%が情報公開の仕組みを整えている（総務省2015a）。また、意見公募手続制度（パブリックコメント）は国においては行政手続法にその運用が明記され、政令や省令などの案を検討する際に広く意見を公募し配慮することとされている。自治体においても意見公募手続制度の導入状況は、都道府県（97.9%）、政令指定都市・中核市（100%）、特例市（97.5%）、その他の市区町村（52.1%）となっている（総務省2015b）。これに加えて政策（行政）評価の取組みも進展しており、自治体レベルではほぼ全ての都道府県と特例市が政策評価の仕組みを導入している。その結果は、予算の要求と査定、定員管理、年度ごとの重点施策と方針の策定、事務事業の見直し、総合計画の進行管理、政策方針の達成状況を図るツールとして活用されている。

おわりに

1980年代以降に実施された日本の行政改革は、新自由主義の思潮の影響を受けた行政の守備範囲の縮小と「小さな政府」を志向する試みと理解されることが多い。また、一連の行政改革における事務事業の民営化や民間委託などの取組みは、行政が本来果たすべき役割を放棄する「国家の撤退」としてしばしば批判される⁹⁾。

一方、1980年代以降の先進国における行政改革の取組みを分析したOECD（経済協力開発機構）の調査によれば、政府の役割は縮小したのではなくむしろ拡大傾向にあり、行政の社会に対する介入の方法や態様に大きな変化が生じたことが確認できるという。OECDによれば、これまでに先進国が実行してきた行政改革は、各国における統治構造の見直しと関連するパブリック・ガバナンスの改革と捉えるべきものであり、そこには以下の6つの特徴が確認される（OECD 2005：11-12）。

①「開かれた政府」の実現に向けた取組み：情報公開・行政手続・オンブズマンなどの制度や市民憲章（Citizen's Charter）の導入、行政簡素化策の実行、ICT（情報通信技術）の活用

などにより、透明性と応答性の高い、市民のアクセスが容易な行政組織の構築を目指した。

②行政活動の業績 (performance) の向上：業績と連動する予算編成やマネジメントを導入、政策の目的と成果との関係を明確化、運営に関する柔軟性や説明責任を確保し、意思決定過程の改善を実行した。

③説明責任と組織のコントロールの改革：政策評価制度の導入、経済性・有効性・効率性の観点に基づく会計検査の実施などにより、成果に基づく事後的なコントロールへの転換、内部統制の強化を行った。

④政府 (行政) の組織構造の見直し：地方分権、規制改革 (規制緩和)、事務事業の民間委託と民営化を推進し行政組織の再編を進めた。また、国や自治体に残された組織においても企画立案部門から分離された政策実施機能を担うエージェンシー (日本では独立行政法人制度) 化が推進され、規模・権限・機能の各側面で大きな変化が生じた。

⑤市場メカニズムの導入：公共サービスを供給する方法に関し、事務事業の民間委託 (アウトソーシング) や、行政 (公共部門) と民間部門との連携協働を目的とする PPP (Public Private Partnership：公民連携) の活用が進展した。

⑥公務員制度の改革：政府 (公共部門) に勤務する職員の雇用のあり方が見直され、公務員の定員の削減や、一部では民間企業の雇用形態を参考とした雇用契約の多様化や業績給の導入なども行われた。

また、行政改革を実行するためには、一般には次の 4 つの戦略 (選択肢) を採ることが可能とされる (Pollit and Bouckaert 2004：186-188)。①伝統的な手法である支出の抑制、公務員の定員の削減、綱紀の肅正などを行い、行政に対する統制を強化する。②NPM の導入、事務事業の民間委託・民営化を推進することにより、行政システムを市場化 (marketize) する。③行政システムの効率化と市場経済システムの活用を進め、より応答性の高い政府を構築する (「行政の現代化」(modernize) ともいう)。④可能な限り多くの事務事業を市場経済システムに委ねて、行政の役割の最小化 (minimize) を目指す (「国家の空洞化」ともいう)。

OECD 諸国で取り組まれた行政改革の特徴と取り得る行政改革の戦略 (選択肢) からみれば、これまでの日本の行政改革は、行政の守備範囲の見直し (事務事業の民間委託、民営化、規制緩和 (規制改革))、NPM 型の改革 (独立行政法人制度、指定管理者制度、PFI、市場化テスト) の導入、政府 (組織構造) の再編 (地方分権改革など)、行政の説明責任と透明性の確保を目的とする制度 (政策評価制度、情報公開制度、意見公募手続制度など) の構築が進められており、伝統的な手法である行政に対する統制強化の方法と併せて行政の市場化と現代化の方策が適宜に組み合わせられてきたといえる⁽¹⁰⁾。

1980 年代以降の先進国における行政改革の経験からは、①行政が効率性、柔軟性や透明性を意識するようになり、顧客 (市民) 志向を強めてきたこと、②行政改革の取り組みでは、行政を一国のガバナンス構造の枠組みの中に位置づけたうえで、全政府的 (whole-of-government)

なアプローチが必要とされること（行政改革を実行する場合、政府（行政）全体、ガバナンス構造全体に及ぼす影響を考慮すべきこと）、③行政改革は社会経済の変化に対応し続けなければならないため継続的な取組みとなること、などの教訓が得られた（OECD 2005：21-23）。

行政が、今後も多様化・複雑化することが予想される社会経済のニーズに応じていくためには、行政システムがパブリック・ガバナンスの基礎的な制度（民主主義、市民権、代議制、憲法、法の支配、競争的な政党システムと選挙制度、常設の公務員制度、立法・司法・行政の三権の分立、司法審査、政教の分離）と不可分に結びついていること（OECD 2005：10, 15）を踏まえたうえで、これまでの改革から得られた経験や教訓に学びつつ、継続的な見直しを行うことが求められている。

〔注〕

- (1) OECD 加盟国の政府総支出の平均及び総雇用者数に対する公共部門雇用者の比率は 2013 年時点の数値。
- (2) 2015 年度の実績。
- (3) 国家公務員数は 2019 年度末の予算定員、地方公務員数は 2018 年 4 月 1 日現在の数字。
- (4) 行政国家の様相と問題点に関し、片岡（1976）、西尾（2000）、青木（2014）を参照。
- (5) パブリック・ガバナンス論の展開に関し、宮川（2002）、大山（2010）、新川（2011）、山本啓（2014）、金川（2018）を参照。
- (6) ローカル・ガバナンスをめぐる議論と実態に関し、山本啓（2008）、坂本（2009）、辻中・伊藤（2010）、秋月（2011）、森（2017）、佐藤・前田（2017）を参照。
- (7) 日本における行政改革の経緯と概要に関し、臨調・行革審 OB 会（1991）、行政改革事務局編（1997）、田中（2006）、外山・平石・中村・西村・五味・古坂・石見（2014）を参照。
- (8) 地方分権改革の経緯と概要に関し、地方分権改革有識者会議（2014）、地方自治制度研究会編（2015）を参照。
- (9) 事務事業の民間委託、民営化に伴う問題について、小林・見上・安本（2005）を参照。
- (10) 国民負担率の水準や公務員の定員などの数値からみた場合、国際的な比較において日本は低位の水準にある。しかしながら、政府の総支出や許認可等の公的規制などが増加傾向にある点に留意すると、単純に「小さな政府」とは言い切れない面があることも否めない（大藪 2018）。

〔参考文献〕

- 青木一益（2014）「行政国家の問題点」堀江湛編『政治学・行政学の基礎知識〔第 3 版〕』一藝社
- 秋月謙吾（2011）「ガバナンスの時代の地方自治－NPM と NPO」村松岐夫編『テキストブック地方自治（第 2 版）』東洋経済新報社
- 植草益（2000）『公的規制の経済学』NTT 出版
- ウルマー、クリスチャン（坂本憲一監訳）（2002）『折れたレール イギリス国鉄民営化の失敗』ウェッジ
- 大住荘四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略』日本評論社
- 大住荘四郎（2010）『行政マネジメント』ミネルヴァ書房
- 大藪俊志（2018）「行政システムの変容—1980 年代以降の行政改革—」『経済学論纂』（第 58 巻第 3・4 合併号）中央大学経済学研究会
- 大山耕輔（2010）『公共ガバナンス』ミネルヴァ書房

- 片岡寛光 (1976) 『行政国家』 早稲田大学出版部
- 金川幸司編著 (2018) 『公共ガバナンス論 サードセクター・住民自治・コミュニティ』 晃洋書房
- 経済協力開発機構 (OECD) (平井文三訳) (2016) 『図表でみる世界の行政改革 OECD インディケータ (2015 年版)』 明石書店
- 行政改革委員会事務局編 (1997) 『行政の役割を問いなおす—行政関与の在り方に関する基準—』 大蔵省印刷局
- 小林武・見上崇洋・安本典夫 『「民」による行政 新たな公共性の再構築』 法律文化社
- 財務省 (2018) 「日本の財政関係資料 (平成 30 年 10 月)」
- 佐藤正志・前田洋介編 (2017) 『ローカル・ガバナンスと地域』 ナカニシヤ出版
- 坂本信雄 (2009) 『ローカル・ガバナンスの実証分析』 八千代出版
- 人事院 (2019) 「2019 年度 人事院の進める人事行政について～国家公務員プロフィール～」
- 総務省 (分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会) (2005) 「分権型社会における自治体経営の刷新戦略 - 新しい公共空間の形成を目指して -」
- 総務省 (2015a) 「地方公共団体における情報公開条例の制定状況」 (2015 年 3 月 31 日公表)
- 総務省 (2015b) 「地方公共団体における意見公募手続制度の制定状況」 (2015 年 3 月 31 日公表)
- 総務省 (2016) 「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」 (2016 年 3 月 25 日公表)
- 総務省 (2018) 「地方独立行政法人の設立状況」 (2018 年 4 月 1 日現在)
- 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室 (2019a) 「平成 30 年 地方公共団体定員管理調査結果」 (2019 年 3 月)
- 総務省 (2019b) 「地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査」 (2019 年 3 月 29 日公表)
- 総務省 (2019c) 「独立行政法人一覧」 (2019 年 4 月 1 日現在)
- 田中一昭編著 (2006) 『行政改革 [新版]』 ぎょうせい
- 地方自治制度研究会編 (2015) 『地方分権 20 年のあゆみ』 ぎょうせい
- 地方分権改革有識者会議 (2014) 「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」 内閣府
- 辻清明 (1966) 『行政学概論 上巻』 東京大学出版会
- 辻隆夫 (1994) 「福祉国家と行政」 西尾勝・村松岐夫編 『行政の発展』 (講座行政学 第 1 巻), 有斐閣
- 辻中豊・伊藤修一郎編著 (2010) 『ローカル・ガバナンス 地方政府と市民社会』 木鐸社
- 外山公美・平石正美・中村祐司・西村弥・五味太始・古坂正人・石見豊 (2014) 『日本の公共経営 新しい行政』 北樹出版
- 新川達郎編著 (2011) 『公的ガバナンスの動態研究 政府の作動様式の変容』 ミネルヴァ書房
- 西尾勝 (2000) 『行政の活動』 有斐閣
- 西尾勝 (2001) 『行政学 [新版]』 有斐閣
- 森裕亮 (2017) 「ローカル・ガバナンス 地域コミュニティと行政」 坂本治也編 『市民社会論 理論と実証の最前線』 法律文化社
- 宮川公男 (2002) 「ガバナンスとは」 宮川公男・山本清編著 『パブリック・ガバナンス』 日本経済評論社
- 宮川公男・山本清編著 (2009) 『行政サービス供給の多様化』 多賀出版
- 山本清 (2005) 「パブリック・ガバナンス - 公共空間での政策主体 -」 北川正恭・縣公一郎・総合研究開発機構編 『政策研究のメソッドロジー 戦略と実践』 法律文化社
- 山本清 (2008) 「世界と日本の NPM」 村松岐夫編著 『公務改革の突破口 政策評価と人事行政』 東洋経済新報社
- 山本啓編 (2008) 『ローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス』 法政大学出版局
- 山本啓 (2014) 『パブリック・ガバナンスの政治学』 勁草書房

臨調・行革審 OB 会（1991）『日本を変えた 10 年 - 臨調と行革審 - 』行政管理研究センター

Bevir, Mark (2012), *Governance A Very Short Introduction*, Oxford University Press. (マーク・ベビア(野田牧人訳) (2013) 『ガバナンスとは何か』 NTT 出版)

Bovaird, Tony and Löffler, Elke (2002), 'Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking of "good governance"', *International Review of Administrative Sciences*, Vol.67, No.1, pp.9-24.

Hood, Christopher (1991), 'A Public management for all seasons?', *Public Administration*, 69 (1).

OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD. (経済協力開発機構 (OECD) (平井文三訳) (2006) 『世界の行政改革 21 世紀型政府のグローバル・スタンダード』 明石書店)

Pollit, Christopher and Bouckaert, Geert (2004), *Public management reform. A comparative analysis*, second edition, Oxford: Oxford University Press.

(おおやぶ としゆき 公共政策学科)

2019 年 5 月 7 日受理